

**Hanna Bednarz<sup>1</sup>**

## **Zastosowanie inicjatywy ludowej w Konfederacji Szwajcarskiej**

Słowa kluczowe: inicjatywa ludowa, Konfederacja Szwajcarii, demokracja bezpośrednia  
Keywords: popular initiative, Swiss Confederation, direct democracy

### **Streszczenie**

Instytucje demokracji bezpośredniej są stosowane w Konfederacji Szwajcarskiej na skalę nieporównywalną z jakimkolwiek innym państwem. Sama inicjatywa ludowa wykorzystywana jest co najmniej kilka razy do roku przez różnorodne grupy interesu i przez partie polityczne. Celem opracowania jest kompleksowe przedstawienie aspektów prawnych i praktycznych zastosowania inicjatywy ludowej w Konfederacji Szwajcarskiej. Pierwsza część pracy obejmuje prezentację genezy i rozwoju instytucji demokracji bezpośredniej na przestrzeni lat. W kolejnej części zaprezentowano regulacje prawne dotyczące inicjatywy ludowej i postępowania z nią związanego (począwszy od jej zgłoszenia aż po publikację wyników i możliwości ich weryfikacji). Następna część pracy poświęcona została zobrazowaniu podmiotów zgłaszających inicjatywy i treści samych inicjatyw. Wskazano również na aspekt skuteczności tej instytucji oraz na cele, którym, oprócz możliwości nowelizacji Konstytucji Federalnej, może ona służyć.

### **Summary**

## **The Application of Popular Initiative in the Swiss Confederation**

The institutions of direct democracy are being applied in the Swiss Confederation on a scale that is incomparable with any other country. The popular initiative itself is being used by various interest groups, as well as by political parties, at least a few times each year. This article aims at presenting in a complex manner both legal and practical aspects of the popular initiative's application in the Swiss Confederation. The first part of the article

---

<sup>1</sup> Autorka jest doktorantką na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie.

deals with the origin and the development of the direct democracy institutions throughout the years. In the next part the legal regulations concerning the popular initiative and the proceedings relating to it (from its submission to results' publication and possibilities of their verification) are being presented. The following fragment of the article describes the interest groups and political parties submitting the initiatives and also initiatives' objects. The article is concluded by the presentation of the various purposes, which popular initiative can serve, apart from its aim to amend the Federal Constitution.



## I.

Konfederacja Szwajcarska jest państwem o specyficznym systemie politycznym. Instytucje demokracji bezpośredniej wykorzystywane są przez Szwajcarów na skalę niespotykaną w jakimkolwiek innym państwie. Wystarczy wskazać, że to właśnie w kraju Helwetów każdego roku przeprowadzana jest ponad połowa referendum mających miejsce na całym świecie<sup>2</sup>.

Instytucje demokracji bezpośredniej funkcjonują w sposób jeszcze bardziej rozwinięty na poziomie kantonalnym, jak również gminnym. Ustawodawstwo w tym zakresie różni się jednak w zależności od kantonu i gminy – uchwalają one bowiem własne regulacje prawne w tej mierze. Niemniej w celu ogólnego jedynie zobrazowania funkcjonowania tych instytucji na poziomie kantonalnym warto wspomnieć, że w niektórych kantonach referendum obligatoryjne przeprowadzane jest w odniesieniu do wszystkich aktów prawnych, a może być także przeprowadzane w celu zatwierdzenia większych inwestycji<sup>3</sup> czy projektów kantonalnych lub gminnych wymagających znaczących nakładów finansowych<sup>4</sup>. Z kolei inicjatywa ludowa –

<sup>2</sup> A.H. Treschel, *Popular Votes*, [w:] *Handbook of Swiss Politics*, red. U. Kloti, P. Knoepfel, H. Kriesi, W. Linder, Y. Papadopoulos, P. Sciarini, Zürich 2007, s. 436.

<sup>3</sup> M. Buetzer, *Second-order direct democracy in Switzerland: How sub-national experiences differ from national ballots*, [w:] *Local Direct Democracy in Europe*, red. T. Schiller, Wiesbaden 2011, s. 139.

<sup>4</sup> W. Linder, *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, Basingstoke 2010, s. 93, za: G. Lutz, D. Strohmann, *Wahl- und Abstimmungsrecht in den Kantonen*, Bern 1998.

na poziomie kantonalnym i gminnym – służy najczęściej do przedstawiania propozycji aktów prawnych rangi niższej niż konstytucje – odpowiednio kantonalne i gminne.

## II.

Instytucje demokratyczne zostały wprowadzone w Szwajcarii w rezultacie najazdu Napoleona, chociaż w XIX w. wielu szwajcarskich historyków twierdziło, iż to nie za sprawą francuskiego cesarza zostały wprowadzone elementy systemu demokratycznego, ale były one wręcz stworzone właśnie przez Szwajcarów<sup>5</sup>.

Od 1831 r. bardziej postępowe kantony zaczęły wprowadzać elementy systemu demokratycznego do swojego ustawodawstwa – proces ten odbywał się pod hasłem rządów ludu<sup>6</sup>. Skupiono się wtedy głównie na uregulowaniu podziału władz oraz wprowadzeniu wolnych wyborów przedstawicieli społeczeństwa<sup>7</sup>. Ludność szwajcarska chciała jak najpełniej uczestniczyć w życiu politycznym swojego kraju. Oczywiście jednak było to, iż rządy sprawowane jedynie przy pomocy instrumentów demokracji bezpośredniej nie miałyby racji bytu. Ograniczono więc uczestnictwo obywateli do współdecydowania o najważniejszych aktach. Wprowadzono referendum konstytucyjne i inicjatywę ludową – początkowo jedynie w poszczególnych kantonach, a następnie w 1848 r., wraz z uchwaleniem pierwszej Konstytucji federalnej, także na poziomie krajowym. Przy czym za pomocą inicjatywy ludowej można było poddać pod głosowanie jedynie całkowitą zmianę Konstytucji. Tym samym system nadal był systemem przede wszystkim demokracji przedstawicielskiej.

Reprezentanci klasy robotniczej nie mieli jednak nadal zbyt dużego zaufania do elit politycznych – nie nawoływali jednak do rewolucji przeciwko burżuazji, lecz pokładali nadzieję w powierzeniu jak największej władzy samym obywatelom. Zdecydowany zwolennik instytucji demokracji bezpo-

---

<sup>5</sup> W. Linder, *Swiss Democracy. Possible...*, s. 95, za: A. Kölz, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*, Bern 1992, s. 616–620.

<sup>6</sup> W. Linder, *Swiss Democracy. Possible...*, s. 95.

<sup>7</sup> Ibidem, s. 96.

średniej Karl Bürkli (demokrata, przewodniczący związków zawodowych) twierdził, iż elity polityczne składają się z kapitalistów, którzy nigdy nie będą mieć na uwadze interesu robotników, a więc i uchwalane przez nich prawa interes ten będą pomijały.

W wyniku podjętych przez niego działań w 1874 r. wprowadzono do Konstytucji najpierw referendum ustawodawcze, któremu w odróżnieniu od konstytucyjnego nadano charakter fakultatywny. O ile referendum konstytucyjne musiało być przeprowadzane w celu zatwierdzenia każdej nowelizacji Konstytucji, a co więcej, dla jego powodzenia wymagana była nie tylko większość głosów obywateli przystępujących do głosowania, ale także większość kantonów, to referendum ustawodawcze miało charakter następczy. Jego przedmiotem było usunięcie z ustawodawstwa określonej ustawy, do osiągnięcia czego wystarczyła jedynie większość głosów obywateli. Referendum to było przeprowadzane, gdy zebrano podpisy co najmniej 30 000 obywateli<sup>8</sup>.

Rozwój instytucji demokracji bezpośredniej postępował nadal. W 1891 r. rozszerzono zakres inicjatywy ludowej, umożliwiając obywatelom zgłaszanie do zaakceptowania przez wszystkich uprawnionych do głosowania także częściowych nowelizacji Konstytucji<sup>9</sup>. Taka propozycja nowelizacji Konstytucji mogła już wtedy przybrać formę albo w pełni opracowanego projektu nowelizacji, albo jedynie sugestii, w jaki sposób Konstytucja powinna być znowelizowana. Obie formy propozycji musiały być poparte przez 50 000 obywateli<sup>10</sup>.

W 1891 r. zostały wprowadzone także przepisy gwarantujące Zgromadzeniu Federalnemu możliwość przygotowania projektu konkurencyjnego w stosunku do propozycji inicjatywy ludowej przygotowanej w formie sprecyzowanego projektu nowelizacji. W takim wypadku głosujący mogli wybrać pomiędzy projektem przygotowanym w ramach inicjatywy ludowej, parlamentarnym projektem konkurencyjnym i odrzuceniem obydwu projektów<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> P. Tschannen, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Bern 2011, s. 628.

<sup>9</sup> W. Linder, *Swiss Democracy. Possible...*, s. 94 i 96.

<sup>10</sup> A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier, *Droit constitutionnel Suisse, Volume I, L'Etat*, Bern 2006, s. 244.

<sup>11</sup> H. Kriesi, A.H. Trechsel, *The Politics of Switzerland. Continuity and Change in a Consensus Democracy*, Cambridge 2010, s. 52–53.

Z czasem uprawnienia obywateli zostały jeszcze bardziej rozszerzone. W 1949 r. wprowadzono referendum fakultatywne w odniesieniu do ustaw uchwalanych w trybie pilnym, które były natychmiast wykonalne, ale w ciągu pierwszego roku od ich wejścia w życie mogły być poddane ocenie społeczeństwa. Równocześnie wprowadzono także obligatoryjne referendum dotyczące ustaw uchwalanych w trybie pilnym, niemających podstawy w przepisach Konstytucji federalnej, a których okres obowiązywania przekracza rok. Ustawa taka musi być poddana pod głosowanie w przeciągu pierwszego roku jej obowiązywania, a do jej zaakceptowania wymagana jest podwójna większość – ludności i kantonów.

Następnie w 1977 r. znowelizowano Konstytucję federalną, wprowadzając obligatoryjne referendum, dla którego ważności wymagana jest podwójna większość i które przeprowadzane jest w przedmiocie umów o przystąpieniu do wspólnot ponadnarodowych i organizacji zbiorowego bezpieczeństwa. W tym samym roku obywatele szwajcarscy zyskali także uprawnienie do głosowania w referendum fakultatywnym nad ważnością umów międzynarodowych, na mocy których ma miejsce harmonizacja prawa państw stron umowy lub też które nie przewidują trybu odstąpienia od nich. Zgromadzenie Federalne uzyskało także prawo do poddania pod referendum fakultatywne innych umów międzynarodowych<sup>12</sup>. Parlament szwajcarski cieszył się tym uprawnieniem do dnia 1 kwietnia 2003 r., kiedy to znowelizowano przepis dotyczący referendum fakultatywnego. Na mocy tej zmiany wprowadzono zasadę stanowiącą, iż każda umowa międzynarodowa zawierająca istotne prawne regulacje albo też przewidująca konieczność nowelizacji federalnych aktów prawnych może być poddana pod głosowanie w referendum fakultatywnym<sup>13</sup>.

W 1987 r. miała miejsce znacząca nowelizacja przepisów dotyczących inicjatywy ludowej. Jak wspomniano powyżej, od 1891 r. Zgromadzenie Federalne miało możliwość występowania z konkurencyjnym wobec inicjatywy ludowej projektem nowelizacji Konstytucji. W 1987 r. obywatele uzyskali natomiast możliwość oddania głosu równocześnie na pierwotny projekt nowelizacji zgłaszany przez podmiot wnioskujący o przeprowadzenie głosowania nad inicjatywą ludową i na projekt konkurencyjny, przygotowany przez

---

<sup>12</sup> Ibidem, s. 53–54.

<sup>13</sup> Ibidem.

Zgromadzenie Federalne. Przy czym równocześnie możliwe stało się wskazanie, który projekt jest preferowany, na wypadek, gdyby na oba oddano taką samą liczbę głosów.

W 2003 r., równocześnie ze wspomnianą powyżej nowelizacją instytucji referendum fakultatywnego, wprowadzono także nowy rodzaj inicjatywy ludowej – tzw. inicjatywę generalną. Była ona zbliżona do inicjatywy polegającej na przedstawieniu jedynie ogólnego zamyśłu nowelizacji Konstytucji federalnej, ale dzięki niej Szwajcarzy uzyskali również możliwość proponowania zmian w ustawodawstwie federalnym także niższej rangi niż przepisy konstytucyjne. Co ciekawe, kilka lat później obywatele szwajcarscy dobrowolnie zrezygnowali z tej możliwości. Dnia 27 września 2009 r. zostało przeprowadzone referendum, w którym 67,9% (przy frekwencji wynoszącej 40,8%) głosujących wypowiedziało się za usunięciem z Konstytucji artykułu, który stanowił podstawę prawną inicjowania przez obywateli procedury legislacyjnej aktów ustawowych<sup>14</sup>. Nie jest jednak pewne, na ile była to w pełni świadoma decyzja obywateli, gdyż, jak wskazały wyniki badań przeprowadzonych wśród głosujących, ich zdecydowana większość nie rozumiała treści aktu poddanego pod głosowanie w tym referendum, a dokonując wyboru, kierowała się rekomendacjami Rady Federalnej. To głosowanie jest podawane w dyskusjach o zasadności utrzymywania instytucji demokracji bezpośredniej jako przykład na zdecydowanie niewystarczające kompetencje do podejmowania racjonalnych decyzji przez osoby przystępujące do głosowań<sup>15</sup>.

Ważność z referendów czy inicjatyw ludowych nie jest zależna od *quorum*. Z czasem, gdy zauważono, frekwencja wśród uprawnionych do głosowania spada, pojawiały się postulaty, aby dla ważności głosowania wprowadzić wymóg minimalnej liczby uczestników. Postulaty te były jednak odrzucane zarówno przez opinię publiczną, jak i polityków, gdyż, jak zauważono, wymóg minimalnej liczby uczestników byłby swoistą karą dla osób

---

<sup>14</sup> Suppression de l'initiative populaire générale, <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/fr/home/dokumentation/abstimmungen/2009-09-27.html> (3.02.2012) oraz *Analyse VOX des votations fédérales du 9 février 2003*, Université de Genève Département de science politique, Institut de recherche „Politique et état”, Avril 2003, Publication No 80.

<sup>15</sup> *Analyse VOX des votations fédérales du 27 septembre 2009*, Universität Zürich Institut für Politikwissenschaft, Forschung für Politik Bern.

aktywnie uczestniczących w referendach. W takim bowiem wypadku głos osób biorących udział w głosowaniach rządziej przekładałby się na zmiany w szwajcarskim ustawodawstwie, natomiast osoby, które co do zasady rezygnują z wykorzystania swojego prawa i nie przystępują do głosowań, nie zmieniałyby swojego postępowania. Ponadto w przypadku wprowadzenia takiego *quorum* osoby przeciwnie projektowi byłyby zawsze w korzystniejszej sytuacji – nie musiałyby już przedstawiać argumentów przeciwko projektowi, ale mogłyby ograniczyć się do wezwania społeczeństwa do nieprzystępowania do głosowania w ogóle<sup>16</sup>.

### III.

Sama inicjatywa ludowa jest wykorzystywana w Konfederacji Szwajcarskiej na znaczną skalę, głównie przez partie polityczne i różne grupy czy stowarzyszenia reprezentujące określone interesy. Podstawowe regulacje prawne dla tej instytucji demokracji bezpośredniej zamieszczone są w Konstytucji federalnej w art. 138–139 b, a także w następujących ustawach federalnych i rozporządzeniach wydawanych na podstawie upoważnień zawartych w ustawach federalnych: ustawie o prawach politycznych z dnia 17 grudnia 1976 r.<sup>17</sup>, ustawie o prawach politycznych Szwajcarów przebywających za granicą z dnia 19 grudnia 1975 r.<sup>18</sup>, rozporządzeniu Rady Federalnej o prawach politycznych z dnia 24 maja 1978 r.<sup>19</sup>, rozporządzeniu Rady Federalnej o prawach politycznych Szwajcarów przebywających za granicą z dnia 16 października 1991 r.<sup>20</sup>, ustawie o Zgromadzeniu Federalnym z dnia 13 grudnia 2002 r.<sup>21</sup> oraz ustawie o Trybunale Federalnym z dnia 17 czerwca 2005 r.<sup>22</sup>

Obecnie w obu przypadkach inicjatywy ludowej przeprowadzanej na poziomie federalnym, tj. inicjatywy dotyczącej całkowitej zmiany Konstytucji federalnej, jak i jej częściowej nowelizacji, pod głosowanie może zostać

<sup>16</sup> W. Linder, *Swiss Democracy. Possible...*, s. 112.

<sup>17</sup> RS 161.1.

<sup>18</sup> RS 161.5.

<sup>19</sup> RS 161.11.

<sup>20</sup> RS 161.51.

<sup>21</sup> RS 171.10.

<sup>22</sup> RS 173.110.



przedłożony projekt, jeśli poprze go 100 000 obywateli. Podpisy osób popierających inicjatywę muszą być zebrane w przeciągu 18 miesięcy od opublikowania wniosku o przeprowadzenie inicjatywy. Szczegółowe przepisy w zakresie wymogów dotyczących zbierania podpisów zawiera ustawa o prawach politycznych. Zgodnie z art. 60 ust. 2 w zw. z art. 68 ust. 2 cytowanej ustawy, jeśli komitet wnioskuje o przeprowadzenie głosowania nad dwoma (lub większą liczbą) projektami równocześnie, podpisy muszą być zbierane osobno dla każdego z tych projektów. Zanim rozpocznie się zbieranie podpisów, Kancelaria federalna musi zatwierdzić formularze, na których podpisy będą zbierane. Muszą one być zgodne z formalnymi wymogami, określonymi m.in. w art. 68 ustawy, a także nie mogą zawierać treści o charakterze komercyjnym, a sam tytuł inicjatywy nie może wprowadzać w błąd, o czym stanowi art. 69 ustawy o prawach politycznych.

Szczegółowe informacje w przedmiocie treści, jakie muszą znaleźć się na liście, na której będą składane podpisy osób popierających inicjatywę, zostały zawarte w art. 68 ust. 1 lit. a–e ustawy o prawach politycznych. Oprócz danych zawierających nazwiska i adresy przynajmniej siedmiu autorów projektu inicjatywy (będących w składzie komitetu inicjatywy i dysponujących prawami politycznymi) lista, na której będą zbierane podpisy, musi zawierać m.in. również sam tekst projektu proponowanego w ramach inicjatywy<sup>23</sup>.

Jak już wiemy, projekt przedkładany do głosowania w ramach inicjatywy ludowej może polegać albo na całkowitej zmianie Konstytucji federalnej (art. 138 Konstytucji federalnej), albo też na częściowej nowelizacji Konstytucji (art. 139 Konstytucji federalnej). W pierwszym z przypadków inicjatywa ludowa nie musi w mierze polegać na przedstawieniu konkretnego projektu konstytucji<sup>24</sup>. Inicjatorzy powinni jedynie przedstawić ogólny zamysł zmian. Tak ogólnie przedstawiony projekt, zgodnie z art. 138 ust. 2 i art. 140 ust. 2 lit. a Konstytucji federalnej, przedstawia się pod głosowanie obywateli, będące referendum obligatoryjnym, o czym stanowi również art. 193 ust. 2 Konstytucji. Również zgodnie z art. 96 ustawy federalnej o Zgromadzeniu Federalnym, w przypadku gdy inicjatywa ludowa w przedmiocie wniosku o całkowitą zmianę Konstytucji federalnej okaże się zgłoszona prawidłowo, Zgromadze-

<sup>23</sup> A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier, op.cit., s. 245.

<sup>24</sup> R. Rhinow, M. Schefer, *Schweizerisches Verfassungsrecht*, Basel 2009, s. 416–417.



nie Federalne ma obowiązek poddania jej pod głosowanie obywateli. W tym wypadku pod głosowanie zostaje zatem przedłożona jedynie sama propozycja całkowitej nowelizacji Konstytucji federalnej<sup>25</sup>. Jest to głosowanie „pojedyncze” (dopuszczające), niewymagające uzyskania większości głosów kantonów. Obywatele mają opowiedzieć się za kontynuowaniem prac nad projektem nowej konstytucji lub przeciw niemu<sup>26</sup>. Prace są kontynuowane jedynie w przypadku uzyskania pozytywnego wyniku pierwszego głosowania.

Zgodnie z art. 193 ust. 3 Konstytucji federalnej, gdy obywatele wyrażą poparcie dla ogólnego projektu nowej konstytucji, Zgromadzenie Federalne podlega obligatoryjnemu rozwiązaniu, a w związku z tym przed kontynuacją prac muszą odbyć się nowe wybory do obu izb Zgromadzenia<sup>27</sup>. Następnie nowo wybrane Zgromadzenie Federalne przystępuje do prac mających na celu uszczegółowienie ogólnego projektu zaproponowanego w inicjatywie ludowej. To zadanie nowo wybranego parlamentu, czyli opracowanie projektu nowej konstytucji, nie jest wprost wyartykułowane w Konstytucji federalnej. Jest to jednak zadanie oczywiste<sup>28</sup> wobec jednoznacznej decyzji narodu. Niemniej Konstytucja federalna z 1874 r. zawierała w art. 120 ust. 2 stwierdzenie, iż nowo wybrane Zgromadzenie Federalne winno opracować nowelizację konstytucji<sup>29</sup>.

Projekt nowej konstytucji musi respektować bezwzględnie obowiązujące przepisy prawa międzynarodowego, o czym stanowi art. 193 ust. 4 Konstytucji federalnej. Ze względu jednak na okoliczność, iż to Zgromadzenie Federalne samodzielnie przygotowuje projekt, możliwości naruszenia tego przepisu nie są, jak twierdzą komentatorzy, prawdopodobne<sup>30</sup>. Po przygotowaniu projekt nowej konstytucji jest poddawany pod głosowanie obywateli i kantonów zgodnie z dyspozycją art. 140 ust. 1 lit. a i art. 195 Konstytucji federalnej.

W przypadku nowelizacji częściowej Konstytucji federalnej, która to forma jest jedyną w rzeczywistości wykorzystywaną przez szwajcarskie spo-

<sup>25</sup> B. Ehrenzeller, P. Mastronardi, R.J. Schweizer, K.A. Vallender, *Die schweizerische Bundesverfassung. Kommentar*, Zürich–St. Gallen 2008, s. 2144.

<sup>26</sup> J.F. Aubert, P. Mahon, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération Suisse du 18 avril 1999*, Zürich–Bâle–Genève 2003, s. 1085.

<sup>27</sup> Ibidem, s. 1496.

<sup>28</sup> Ibidem, s. 1085.

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> Ibidem, s. 1091.

łączeństwo, propozycja może polegać bądź to na ogólnej sugestii zmian legislacyjnych, bądź też może być przedstawiona w formie sprecyzowanego projektu. W obu tych przypadkach Zgromadzenie Federalne ma uprawnienie do odrzucenia inicjatywy, jeśli ta nie spełnia określonych w Konstytucji warunków dotyczących jedności formy, precyzji i jedności jej przedmiotu a także, jeśli narusza bezwzględnie obowiązujące przepisy prawa międzynarodowego. Wymogi te, jak i uprawnienie Zgromadzenia Federalnego, są zawarte w art. 139 ust. 3 Konstytucji federalnej oraz w art. 75 ust. 1 ustawy o prawach politycznych. Same wymogi są również powtórzone w art. 194 ust 2 i 3 Konstytucji federalnej, który odnosi się do nowelizacji Konstytucji w sposób generalny, bez względu na to, który podmiot inicjuje procedurę nowelizacji. Ponadto uprawnienie Zgromadzenia Federalnego do stwierdzania, czy inicjatywa ludowa spełnia przepisane prawem wymogi, zamieszczono również w art. 173 ust. 1 lit. f Konstytucji federalnej, w przepisie, który wymienia obowiązki i uprawnienia parlamentu.

Stwierdzenie, iż propozycja nowelizacji musi spełniać wymóg jedności formy, nie nastręcza zazwyczaj problemów komitetom zgłaszającym inicjatywy<sup>31</sup>. Wymóg ten oznacza, że komitet wnioskujący o przeprowadzenie inicjatywy musi zdecydować się na przedstawienie projektu bądź w sposób ogólny, bądź w postaci sprecyzowanych przepisów, a cały projekt powinien być przedstawiony w sposób jednorodny. Nie jest więc dopuszczalne jednoczesne korzystanie z obu form przewidzianych prawem i przedstawienie części projektu w sposób ogólny, a części w postaci projektu przepisów. Co do każdej z tych dwóch form mają zastosowanie odrębne procedury, a tym samym projekt musi jednoznacznie wskazywać na zastosowanie jednej z tych form<sup>32</sup>. Wymóg ten jest uregulowany szczegółowo w art. 75 ust. 3 ustawy o prawach politycznych, który stwierdza, iż jednolitość formy jest zachowana, gdy inicjatywa dotycząca częściowej nowelizacji Konstytucji federalnej jest przedstawiona w całości bądź jako inicjatywa wskazująca ogólny kierunek zmian, bądź jako sprecyzowany projekt przepisów.

Wymóg jednorodności przedmiotu odnosi się do merytorycznych treści zawartych w projekcie. Jest on unormowany w art. 75 ust. 1 ustawy o pra-

---

<sup>31</sup> A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier, op.cit., s. 248.

<sup>32</sup> Ibidem, s. 248–249.

wach politycznych, z którego dowiadujemy się, że jednorodność przedmiotu inicjatywy jest zachowana, gdy poszczególne części inicjatywy są ze sobą wewnętrznie spójne. Regulacja ta ma zapobiegać sytuacjom, kiedy w jednym projekcie, przedstawionym jako jedna inicjatywa, znalazłyby się dwie regulacje lub więcej, które nie pozostają ze sobą w merytorycznym związku. Tym samym obywatel, chcąc poprzeć jeden z projektów, musiałby – czy to w trakcie zbierania podpisów pod projektem, czy też później, już we właściwej procedurze głosowania – jednocześnie poprzeć także i drugą regulację, merytorycznie niezwiązaną z pierwszą. O ile wymóg jedności formy nie jest trudny do zrealizowania dla komitetów i stosunkowo łatwo poddaje się weryfikacji odnośnie do tego, czy projekt ten wymóg spełnia, o tyle konstytucyjny wymóg jedności treści merytorycznych jest znacznie trudniejszy do zinterpretowania. Często bowiem zdarza się tak, że projekt nowelizacji, szczególnie gdy jest przedstawiony w postaci sprecyzowanych przepisów, może mieć jeden określony cel, ale będzie on obejmował nowelizację kilku lub kilkunastu przepisów, które nie są ze sobą merytorycznie związane<sup>33</sup>.

W ocenie doktryny Zgromadzenie Federalne interpretowało dotychczas ten wymóg w sposób mało rygorystyczny. Dzięki temu jedynie dwukrotnie przedkładana parlamentowi inicjatywa ludowa została uznana za niedopuszczalną właśnie z tego powodu (przy czterokrotnym stwierdzeniu niedopuszczalności inicjatywy w ogóle<sup>34</sup>).

Trzecim z wymogów dopuszczalności inicjatyw ludowych jest wymóg zgodności inicjatywy z przepisami prawa międzynarodowego obowiązującymi w sposób bezwzględny. Wymóg ten nastręcza problemów interpretacyjnych, gdyż w praktyce mogą wystąpić trudności z określeniem, czy dane przepisy prawa międzynarodowego stanowią *ius cogens*, czy też nie<sup>35</sup>. Wątpliwości interpretacyjne mogą pojawiać się częściej w odniesieniu do inicjatywy ludowej mającej za przedmiot częściową nowelizację Konstytucji federalnej, a złożoną w formie skonkretyzowanego projektu, niż w stosunku do inicjatywy ludowej mającej za przedmiot całkowitą nowelizację Konstytucji. W drugim z wymienionych przypadków, ze względu na opracowywa-

<sup>33</sup> Ibidem, s. 249.

<sup>34</sup> B. Tornay, *La democratie di recte saisie par le juge*, Geneve–Zurich–Bale 2008, s. 136 oraz *Déclarées nulles*, [http://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis\\_2\\_2\\_5\\_6.html](http://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis_2_2_5_6.html) (5.06.2012).

<sup>35</sup> J.F. Aubert, Mahon Pascal, op.cit., s. 1094–1095 i 1490.

nie projektu nowej konstytucji przez parlament, niebezpieczeństwo naruszenia przepisów prawa międzynarodowego jest hipotetyczne. Należy więc zwrócić uwagę na okoliczność, iż samo stwierdzenie, że dany projekt przedstawiony w inicjatywie jest sprzeczny z prawem międzynarodowym, nie jest przesłanką przyjęcia przez Zgromadzenie Federalne jego niedopuszczalności. W praktyce, jak można stwierdzić, stan prawny przedstawiony powyżej jest jednak jedynie pozornie konfliktowy. Wypracowano bowiem metody na przewycięzenie potencjalnego impasu. Przede wszystkim, co dzieje się w znaczącej większości przypadków, wobec przyjęcia przez obywateli i kantony projektu nowelizacji, który naruszałby prawo międzynarodowe, przyjmuje się taką interpretację nowelizacji, aby pozostawała ona w pełni w zgodzie z obowiązującym prawem<sup>36</sup>. Jeśli jednak projekt jest tak skonstruowany, że przyjęcie powyższej metody nie jest możliwe, należy podjąć kroki w celu usunięcia sprzeczności. W takim wypadku, gdy obywatele i kantony poprą nowelizację sprzeczną z prawem międzynarodowym, Rada Federalna jest zobowiązana do odstąpienia od umowy międzynarodowej, która stanowi podstawę do obowiązywania w Szwajcarii przepisów prawa międzynarodowego sprzecznych z przyjętą nowelizacją Konstytucji federalnej<sup>37</sup>.

Ponadto pomimo enumeratywnego wymienienia w art. 139 ust. 3 Konstytucji federalnej przesłanek wadliwości inicjatyw<sup>38</sup> inicjatywa ludowa musi być również sformułowana w sposób, który w przypadku jej wejścia w życie pozawala na jej wykonanie i pod tym względem również jest badana przez Zgromadzenie Federalne<sup>39</sup>. Aby jednak mogło ono stwierdzić niedopuszczalność inicjatywy właśnie z tego powodu, brak możliwości wykonania przepisów przewidywanych w inicjatywie musi być znaczący i rzeczywisty. Nie byłoby więc wystarczające, że wnioskowana nowelizacja konstytucji była jedynie uznana za kontrowersyjną czy trudną do wdrożenia w życie. Brak możliwości wykonania jej przepisów musi być oczywisty, powinien dotyczyć aspektów materialnoprawnych, a ponadto nie może być tymczasowy<sup>40</sup>. Warunek ten nie jest jednak wyrażony wprost ani w przepisach konstytucyj-

---

<sup>36</sup> A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier, *op.cit.*, s. 251.

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 251.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> *Ibidem*, s. 252, oraz B. Tornay, *op.cit.*, s. 136.

<sup>40</sup> A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier, *op.cit.*, s. 252.

nych, ani ustawowych, ale został wypracowany przez Trybunał Federalny w orzecznictwie dotyczącym inicjatyw kantonalnych<sup>41</sup>. Trybunał stwierdził, iż nie ma uzasadnienia przedkładanie obywatelom pod głosowanie prawa, które i tak nie mogłoby być wykonywane<sup>42</sup>. Warto nadmienić, iż w trakcie prac nad obecną Konstytucją federalną pojawiły się postulaty, aby wymóg ten umieścić wśród przepisów konstytucyjnych. Nie stało się tak jednak, głównie za sprawą Rady Federalnej, która stwierdziła, iż wymóg, aby inicjatywa ludowa była sformułowana w sposób pozwalający na jej wykonanie, jest tak ewidentny, nie ma konieczności wprowadzania go do Konstytucji<sup>43</sup>.

Należy podkreślić, iż w chwili obecnej prawo szwajcarskie nie przewiduje jakiegokolwiek formalnej możliwości zakwestionowania decyzji Zgromadzenia Federalnego w przedmiocie niedopuszczalności inicjatywy ludowej<sup>44</sup>. Artykuł 189 ust. 1 lit. f Konstytucji federalnej wprost wyłącza spod właściwości Trybunału Federalnego wszelkie akty wydane przez Zgromadzenie Federalne czy Radę Federalną z wyjątkiem tych przewidzianych przez osobne przepisy prawa. Jednak wśród przepisów odnoszących się do możliwości wszczęcia i uczestniczenia przez obywatela w sądowej weryfikacji procedur związanych z instytucjami demokracji bezpośredniej, a przedstawionych w ustawie o prawach politycznych, brak odniesień do aktów wydawanych przez Zgromadzenie Federalne i Radę Federalną<sup>45</sup>. Tym samym ocena zgodności proponowanej inicjatywy ludowej z omówionymi powyżej wymogami konstytucyjnymi pozostaje jedynie w gestii Zgromadzenia Federalnego.

Brak stosownej procedury pozwalającej na sądową weryfikację poprawności decyzji podjętej przez parlament jest krytykowany w literaturze przedmiotu. Istnieją obawy, iż stwierdzenie przez Zgromadzenie Federalne dopuszczalności danej inicjatywy ludowej może być dyktowane względami politycznymi, a nie merytorycznymi i często jest rezultatem zawiązywa-

---

<sup>41</sup> Trybunał Federalny nie ma bowiem kompetencji do badania pod względem zgodności z wymogami konstytucyjnymi inicjatyw ludowych przeprowadzanych na poziomie federalnym, za: B. Tornay, op.cit., s. 136.

<sup>42</sup> A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier, op.cit., s. 252.

<sup>43</sup> Ibidem., s. 252, oraz B. Tornay, op.cit., s. 136, za: MCF z dnia 20 listopada 1996 r., FF 1997 s. 453.

<sup>44</sup> B. Tornay, op.cit., s. 136.

<sup>45</sup> Ibidem, s. 136.

nia się sojuszy między partiami w celu poparcia inicjatyw<sup>46</sup>. Krytyka ta nie jest jednak powszechna. Niektórzy autorzy bowiem uznają, iż Zgromadzenie Federalne dotychczas działało niezwykle rozważnie i w rzeczywistości nie można stwierdzić, iż obowiązująca procedura nie działa poprawnie. Niemniej i ci autorzy widzą zagrożenie upolitycznienia decyzji parlamentu<sup>47</sup>.

W odniesieniu do inicjatywy sformułowanej jedynie w postaci sugestii zmiany przepisów Konstytucji federalnej parlament także może ją odrzucić, jeśli nie zgadza się z sugerowaną propozycją. W takim jednak wypadku i tak musi poddać pod głosowanie obywateli, które jest głosowaniem „pojedynczym”, przedstawioną w inicjatywie sugestią zmian. Jeśli znajdzie ona poparcie większości obywateli, Zgromadzenie Federalne musi opracować konkretny projekt zmian legislacyjnych odpowiadający sugestii zawartej w inicjatywie, o czym stanowi art. 139 ust. 4 Konstytucji federalnej. Norma tego przepisu reguluje również sytuację, kiedy parlament popiera sugestię sformułowaną w inicjatywie ludowej. Wówczas organ ten od razu przystępuje do opracowania sprecyzowanej noweli konstytucji i poddaje ją pod głosowanie kantonów i obywateli, gdyż każda zmiana Konstytucji musi zostać poparta w głosowaniu tzw. podwójną większością głosów.

Projekt opracowany przez parlament, niezależnie od tego, czy od początku popierany jest przez Zgromadzenie Federalne, czy też to obywatele zadecydowali o kontynuowaniu nad nim prac, zgodnie z art. 104 ust. 2 ustawy federalnej o Zgromadzeniu Federalnym musi odpowiadać zarówno celom, jak i treści inicjatywy ludowej. Ustawa ta zawiera również regulację na wypadek niemożności uzyskania zgodnego stanowiska pomiędzy obiema izbami parlamentu. W takim przypadku, gdy opracowywany w parlamencie projekt zostaje odrzucony przez jedną izbę lub obie, zgodnie z art. 104 ust. 4 ww. ustawy projekty obu izb, omawiane podczas ostatniego posiedzenia w przedmiocie danej inicjatywy, mają zostać przedstawione pod głosowanie obywateli, jako alternatywy.

Właśnie ze względu na znaczne możliwości działania izb parlamentu w zakresie przygotowania sprecyzowanego projektu nowelizacji, jak i możliwość kilkakrotnego wypowiedziania się obywateli o dalszych losach projektu, inicjatywa ludowa w formie jedynie ogólnego zamysłu nowelizacji nie jest uznawana

---

<sup>46</sup> Ibidem, s. 136.

<sup>47</sup> J.F. Aubert, P. Mahon, op.cit., s. 1096.

za skuteczny do osiągnięcia konkretnego celu. Efekt finalny, o ile do niego dojdzie, może bowiem odbiegać od wyobrażenia, jakie mieli autorzy inicjatywy<sup>48</sup>.

Dlatego też od chwili powstania tej instytucji skorzystano z niej jedynie jedenaście razy, z czego pięć inicjatyw zostało wycofanych, cztery – nie znajdując aprobaty Zgromadzenia Federalnego, zostały poddane ocenie obywateli i odrzucone w głosowaniu „dopuszczającym”. Dwie kolejne inicjatywy, dotyczące nauczania i służby cywilnej, zostały opracowane i przekształcone przez Zgromadzenie Federalne w projekty nowelizacji Konstytucji federalnej, które zostały poddane pod głosowanie obywateli i kantonów. Obydwa projekty – odpowiednio dnia 4 marca 1973 r. oraz dnia 4 grudnia 1977 r. – zostały odrzucone przez głosujących<sup>49</sup>.

Jeśli natomiast obywatele zgłaszają już sprecyzowany projekt zmian konstytucyjnych, który odpowiada wymienionym wyżej warunkom formalnym i materialnym, Zgromadzenie Federalne zobowiązane jest do zarekomendowania bądź jego poparcia w głosowaniu nad inicjatywą, bądź też jego odrzucenia. Jeśli Zgromadzenie Federalne nie popiera inicjatywy w formie sprecyzowanego projektu, wtedy może opracować własny, konkurencyjny projekt.

W takim przypadku oba projekty są równocześnie poddawane pod głosowanie, a każdy z uprawnionych do oddania głosu może go oddać na jeden z projektów, na oba projekty albo oczywiście na żaden z nich. Niemniej w wypadku oddania głosu na oba projekty głosujący ma możliwość także wskazania, który z nich preferuje, jeśli oba zostaną zaakceptowane w głosowaniu. Projekt zostaje zaakceptowany, jeśli uzyska większość głosów i obywateli, i kantonów. Jednak jeżeli oba projekty zostaną zaakceptowane, a w trzecim z pytań – o preferencje – jeden z projektów uzyskał więcej głosów obywateli, a drugi z nich uzyskał więcej głosów kantonów, za wiążący uważa się projekt, który uzyskał większy odsetek głosów po zsumowaniu procentu głosów obywateli i kantonów oddanych w ramach trzeciego pytania. Regulację w tym zakresie zawiera art. 139 b ust. 1–3 Konstytucji federalnej.

Artykuł 136 Konstytucji federalnej reguluje m.in. kwestię podmiotów uprawnionych do głosowania nad inicjatywami ludowymi podmiotów uprawnionych do wnioskowania o ich przeprowadzenie. Zgodnie ustę-

---

<sup>48</sup> Ibidem, s. 1097.

<sup>49</sup> Ibidem, s. 1099.



pem pierwszym cytowanego artykułu wszystkim obywatelom Konfederacji Szwajcarskiej mającym ukończone 18 lat przysługują prawa polityczne w zakresie spraw uregulowanych na poziomie federalnym, chyba że są pozbawieni zdolności do czynności prawnych ze względu na chorobę psychiczną lub niedorozwój umysłowy. W ustępie drugim zawarto doprecyzowanie, zgodnie z którym obywatele spełniający wymogi opisane w ustępie pierwszym mogą uczestniczyć w wyborach do Zgromadzenia Federalnego oraz w federalnych głosowaniach, a także wnioskować o rozpisanie głosowania w przedmiocie inicjatywy ludowej i składać podpis pod wnioskiem o przeprowadzenie głosowania nad taką inicjatywą. Na mocy regulacji zawartych w ustawie o prawach politycznych Szwajcarów przebywających za granicą prawa te przysługują także obywatelom Konfederacji Szwajcarskiej, chyba że są pozbawieni zdolności do czynności prawnych na mocy prawa szwajcarskiego lub też prawa miejscowego, jeśli orzeczenie prawa miejscowego jest zgodne z przesłankami regulowanymi prawem szwajcarskim (art. 4b).

Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o prawach politycznych w przypadku wszystkich propozycji poddawanych pod głosowanie, w tym inicjatyw ludowych, Rada Federalna jest zobowiązana do opracowania obiektywnej informacji w przedmiocie danego projektu. Komitety zawiązane w celu zawnioskowania o przeprowadzenie inicjatywy ludowej powinny przedstawić Radzie Federalnej swoje usystematyzowane argumenty, a ta winna jest je uwzględnić w opracowaniu. Precyzyjne przedstawienie argumentów i stanowiska komitetu ma zasadnicze znaczenie, gdyż, jak wynika z badań, dla wielu osób przystępujących do głosowania wiadomości zawarte w opracowaniu Rady Federalnej są podstawowym źródłem wiedzy na temat przedmiotu głosowania. Według jednego z badań przeprowadzonego w latach 90., 59% respondentów zadeklarowało, że korzysta właśnie z tej broszury jako źródła informacji<sup>50</sup>. Chociaż według badania przeprowadzonego w tym przedmiocie, a obejmującego lata 1990–1995, odsetek jest mniejszy i wynosi 46%<sup>51</sup>.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ustawy o prawach politycznych zadaniem Rady Federalnej jest zatwierdzenie oraz oficjalna publikacja rezultatu głoso-

<sup>50</sup> A. Trechsel, P. Sciarini, *Direct democracy in Switzerland: Do elites matter?*, „European Journal of Political Research” 1998, nr 1, s. 111–112.

<sup>51</sup> L. Marquis, *La formation de l'opinion publique en démocratie directe. Les referendums sur la politique extérieure Suisse 1981–1995*, Zürich 2006, s. 542.

wania. Powinno to nastąpić jak najszybciej, jeśli tylko zostanie potwierdzone, że do Trybunału Federalnego nie wpłynęła skarga zawierająca zarzuty w stosunku do głosowania lub też skarga ta została rozpatrzona.

Prawo szwajcarskie przewiduje bowiem procedurę weryfikacji poprawności przeprowadzonych na poziomie federalnym głosowań, które odbywają się w ramach instytucji demokracji bezpośredniej. Odpowiednie regulacje dotyczące tej kwestii zostały zawarte w ustawie federalnej o prawach politycznych. Procedura ta jest dwuinstancyjna, a w pierwszej instancji orzeka rząd kantonalny. Jedynie w zakresie orzeczeń wydawanych przez Kancelarię Federalną (a dotyczących m.in. prawidłowego sformułowania list, na których zbiera się podpisy, czy modyfikowania przez Kancelarię Federalną tytułu inicjatywy ludowej) procedura jest jednoinstancyjna, a art. 80 ust. 1 i 2 ustawy federalnej o prawach politycznych stanowi podstawę do wniesienia odwołania od orzeczenia Kancelarii Federalnej bezpośrednio do Trybunału Federalnego. Co interesujące, orzeczenie wydane przez Trybunał Federalny w takim postępowaniu ma jedynie charakter deklaratoryjny, a nie konstytutywny. Ponadto orzeczenie to nie wywołuje skutku kasatoryjnego<sup>52</sup>. Jak zaznaczają komentatorzy, w zależności od konkretnego stanu faktycznego konsekwencje orzeczenia Trybunału Federalnego mogą być różne, niemniej nie ma ono bezpośredniego wpływu na sam wynik głosowania, a jedynie stwierdza, w zależności od sytuacji, czy na przykład określone procedury głosowania zostały zachowane, czy też nie<sup>53</sup>.

Warto wspomnieć, sama powyżej wspomniana dwuinstancyjna procedura odwoławcza jest przedmiotem krytyki doktryny. Nie ma bowiem uzasadnienia okoliczność, iż to organ egzekutywy kantonальной rozpatruje w pierwszej instancji zarzuty odnoszące się do m.in. do procedury związanej z inicjatywą powszechną, która jest przeprowadzana na poziomie federalnym i która nie obejmuje kwestii objętych kompetencjami kantonów<sup>54</sup>. Ponadto w literaturze zauważa się<sup>55</sup>, iż organ kantonální jest w tej procedurze po części sędzią we własnej sprawie. W związku z czym egzekutywa, od-

<sup>52</sup> E. Grisel, *Initiative et referendum populaires. Traite de la démocratie semi-direct en droit Suisse*, Berne 2004, s. 140.

<sup>53</sup> Ibidem.

<sup>54</sup> B. Tornay, op.cit., s. 43.

<sup>55</sup> Ibidem; E. Grisel, op.cit., s. 135.

powiedzialna za przeprowadzenie głosowania, może nie być w stanie wydać w pełni bezstronnego orzeczenia.

#### IV.

Inicjatywa ludowa, jako instrument aktywizujący podmioty funkcjonujące także poza sferą parlamentarną, w rzeczywisty sposób umożliwia różnorodnym środowiskom wszczęcie dyskusji społecznej na tematy ich zajmujące i na poddanie pod głosowanie obywateli szwajcarskich projektów nowelizacji Konstytucji federalnej – bądź sprecyzowanych – albo jedynie ogólnie sformułowanych. Od czasu wprowadzenia możliwości poddania pod głosowanie jedynie częściowej nowelizacji Konstytucji inicjatywa ludowa była w znaczący sposób wykorzystywana przez wiele grup interesu. Nie zawsze jest jednak ona stosowana zgodnie z jej tytułarnym przeznaczeniem – czyli przez obywateli. Często korzystają z niej same partie polityczne. Sytuacja ta może wydać się zastanawiająca. Bezsporne jest, że parlamentarzystom przysługuje możliwość zainicjowania procedury legislacyjnej wewnątrz Zgromadzenia Federalnego, czemu więc nie korzystać z tej drogi. Inicjatywy ludowe są popierane czy inicjowane przez partie polityczne, którym w ramach prac legislacyjnych czy rządowych nie udałoby się przeforsować danego projektu. Już w trakcie I wojny światowej ta instytucja demokracji bezpośredniej była wykorzystywana przez partie socjalno-demokratyczne i konserwatywne przeciwko Radykalnej Partii Szwajcarii w celu zneutralizowania jej poczynań i utrzymania równomiernego układu sił w Radzie Narodu, izbie niższej szwajcarskiego parlamentu, zdominowanej przez radykałów<sup>56</sup>.

Znaczenie inicjatywy ludowej dla szwajcarskiego ustawodawstwa doskonale obrazuje sposób jej wykorzystywania w walce o prawa pracownicze. Na przestrzeni XX w. inicjatywa ludowa była stosunkowo często stosowana przez partie i grupy o poglądach lewicowych i przez same związki zawodowe i ich stowarzyszenia. Podmioty te w znaczący sposób korzystały z tego instrumentu, chcąc przeciwstawić się Zgromadzeniu Federalnemu zdomi-

---

<sup>56</sup> W. Linder Wolf, *Direct Democracy*, [w:] *Handbook of Swiss Politics*, red. U. Kloti, P. Knoepfel, H. Kriesi, W. Linder, Y. Papadopoulos, P. Sciarini, Zürich 2007, s. 111.

nowanemu przez prawicę, która nie wyrażała poparcia dla proponowanych przez lewicę reform gospodarczych i socjalnych<sup>57</sup>.

Już w 1893 r. związki zawodowe zaproponowały inicjatywę, której przedmiotem było wprowadzenie zasiłku dla bezrobotnych i zwiększenie ich ochrony. Inicjatywę tę poddano pod głosowanie w 1894 r., jednak nie spotkała się z pozytywnym przyjęciem<sup>58</sup>. Ale rozpoczęło to dyskusję wokół praw osób bezrobotnych. Dopiero jednak w 1924 r. Rada Federalna zdecydowała się na zainicjowanie prac nad ustawą federalną, na mocy której co prawda nie ustanawiano państwowego zasiłku dla bezrobotnych, ale wspomagano z budżetu już istniejące prywatne fundusze wypłacające takie zasiłki<sup>59</sup>.

Wobec faktu, iż ustawa ta nie rozwiązywała finansowych problemów osób bezrobotnych, a samo bezrobocie, wraz z nastaniem wielkiego kryzysu, znacząco wzrosło, w 1935 r., zgodnie z propozycją ruchu propracowniczego, rozpisano inicjatywę – tzw. kryzysową (*Kriseninitiative*)<sup>60</sup> – zawierającą regulacje zapewniające socjalną ochronę osób bezrobotnych<sup>61</sup>. Ona jednak również nie została poparta przez społeczeństwo.

Związki zawodowe pozostawały jednak nadal aktywne. W odpowiedzi na ich postulaty Zgromadzenie Federalne w 1976 r. we własnym zakresie uchwaliło nowelizację Konstytucji federalnej w przedmiocie ubezpieczenia dla osób pracujących na wypadek utraty pracy. Akt ten spotkał się z uznaniem społeczeństwa – nowelizację poparło 68,3% głosujących oraz praktycznie wszystkie kantony (większość mieszkańców tylko jednego z nich głosowała przeciwko, przy frekwencji wynoszącej 34,52%)<sup>62</sup>.

W tym samym roku związki zawodowe doprowadziły do głosowania nad inicjatywą ludową w przedmiocie zwiększenia uprawnień pracowników do współdecydowania o wewnętrznych regulacjach w zakładach pracy (*Mit-*

<sup>57</sup> Ibidem.

<sup>58</sup> H. Obinger, *The Swiss Experience in the 1990s*, [w:] *Federalism and labour market policy: comparing different governance and employment strategies*, red. A. Noel, Montreal 2004, s. 150.

<sup>59</sup> Ibidem.

<sup>60</sup> Ibidem oraz W. Linder, *Direct Democracy...*, s. 111.

<sup>61</sup> Ibidem.

<sup>62</sup> *Votation populaire du 13 juin 1976*, <http://www.admin.ch/ch/f/pore/va/19760613/index.html> (03.02.2012).

*bestimmunginitiative*)<sup>63</sup>. Zgromadzenie Federalne, popierając w założeniach ideę projektu, opracowało projekt konkurencyjny. Oba zostały odrzucone w powszechnym głosowaniu.

Kolejną znaczącą inicjatywą w zakresie prawa pracy była inicjatywa ludowa w przedmiocie wprowadzenia czterdziestogodzinnego tygodnia pracy, przygotowana przez związek szwajcarskich syndykatów, a poddana pod głosowanie w 1988 r.<sup>64</sup> Spotkała się ona ze zdecydowanym sprzeciwem społeczeństwa (przeciwko głosowało 65,7%, przy frekwencji wynoszącej 52,7%), szczególnie w kantonach niemieckojęzycznych. Przyjmuje się, że to głosowanie jest przykładem długotrwałego konfliktu na tle praw pracowniczych i socjalnych pomiędzy lewicą a prawicą, a równocześnie obrazuje rozdzźwięk w społeczeństwie szwajcarskim pomiędzy zwolennikami obu stronnictw<sup>65</sup>. Podobne projekty dotyczące czasu pracy były poddawane pod głosowanie już wcześniej, m.in. w 1976 r., ale zawsze potykały się z odrzuceniem<sup>66</sup>. Na przykładzie przedstawionego głosowania można także zobrazować rozłam w zakresie postrzegania praw pracowniczych pomiędzy regionami lingwistycznymi w Szwajcarii. Najwięcej zwolenników popierających tę inicjatywę zamieszkiwało region włoskojęzyczny, a najmniej – niemieckojęzyczny<sup>67</sup>.

Wydaje się, że mimo upływu lat spór na tle praw pracowniczych nadal jest obecny na szwajcarskiej scenie politycznej – dnia 11 marca 2012 r. została poddana pod głosowanie inicjatywa ludowa wnioskowana przez komitet Travail Suisse, proponująca nowelizację Konstytucji federalnej poprzez wprowadzenie przepisu gwarantującego 6-tygodniowy płatny urlop dla każdego pracownika<sup>68</sup>. Rada Federalna i Zgromadzenie Federalne, jak i w po-

---

<sup>63</sup> A. Berenstein, P. Mahon, J.P. Dunand, *Labour Law in Switzerland*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn 2011, s. 187 oraz W. Linder, *Direct Democracy...*, s. 111.

<sup>64</sup> W. Linder, *Direct Democracy...*, s. 111.

<sup>65</sup> *Analyse VOX de votations fédérales du 4 décembre 1988*, Université de Berne Institut de science politique, Institut de recherche Bureau de Berne, Juin 1989, Publication No 36.

<sup>66</sup> <http://www.admin.ch/ch/f/pore/va/19761205/index.html> (3.02.2012).

<sup>67</sup> *Analyse VOX de votations fédérales du 4 décembre 1988*, Institut de recherche Bureau de Berne, Université de Berne Institut de science politique, Juin 1989, Publication No 36.

<sup>68</sup> *Votation populaire du 5 décembre 1976*, <http://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis362.html> (8.02.2012).

przednich przypadkach, zarekomendowały odrzucenie tej inicjatywy, argumentując, jej przyjęcie zwiększy znacząco koszty pracodawców, oraz krytykując stanowisko komitetu, według którego dłuższy urlop przyczyni się do większego zdrowia pracowników. Rada Federalna skonstatowała, że pomiędzy tymi kwestiami nie ma związku<sup>69</sup>. Inicjatywa ta została odrzucona przez Szwajcarów – przeciwko niej opowiedziało się 66,5% głosujących, przy frekwencji wynoszącej 45,42%<sup>70</sup>.

W połowie lat 70. inicjatywa ludowa zaczęła być wykorzystywana przez stronnictwa proekologiczne, które dzięki korzystaniu z tego instrumentu miały możliwość zaprezentowania swoich poglądów społeczeństwu i zmobilizowania Szwajcarów do wyrażania własnych przekonań poprzez oddanie głosu. Najbardziej znanymi inicjatywami zaproponowanymi przez te grupy były te w przedmiocie propozycji wycofania się z korzystania z energii nuklearnej<sup>71</sup>. Pierwsze z głosowań miało miejsce w 1979 r., a pod ocenę obywateli poddano propozycję znowelizowania Konstytucji federalnej poprzez dodanie przepisów mających na celu zwiększenie bezpieczeństwa eksploataowania elektrowni atomowych. W porównaniu z projektami przedstawianymi do głosowania w inicjatywach ludowych w następnych latach projekt ten był zdecydowanie najmniej radykalny. Przeciwko niemu zagłosowało jednak 51,2% uprawnionych do głosowania, przy frekwencji wynoszącej 49,58%<sup>72</sup>. Poparcie społeczeństwa zdobył wtedy projekt konkurencyjny przygotowany przez Zgromadzenie Federalne<sup>73</sup>. Kolejne głosowania, miały miejsce w 1984 r., kiedy to przedstawiono do akceptacji obywateli dwie bliźniacze inicjatywy – obie zaproponowane przez komitet założony przez Szwajcarską Fundację dla Energii<sup>74</sup>. Pierwsza z nich, mająca na celu ustanowienie zakazu dla budowy nowych elektrowni atomowych, została odrzucona niewielką różnicą głosów (55% głosujących opowiedziało się przeciwko, przy frekwen-

<sup>69</sup> *Votation populaire du 11 mars 2012. Explications du Conseil fédéral* (broшура informacyjna Rady Federalnej).

<sup>70</sup> *Votation populaire du 11 mars 2012*, <http://www.admin.ch/ch/f//pore/va/20120311/index.html> (5.06.2012).

<sup>71</sup> W. Linder, *Direct Democracy...*, s. 111.

<sup>72</sup> *Votation no 296. Tableaurécapitulatif*, <http://www.admin.ch/ch/f//pore/va/19790218/det296.html> (8.02.2012).

<sup>73</sup> Ibidem.

<sup>74</sup> Fondation Suisse pour l'Energie.

cji wynoszącej 41,65%)<sup>75</sup>. Druga z inicjatyw, mająca na celu znolizowanie przepisów odnoszących się do polityki energetycznej, została odrzucona przez 54,2% głosujących, przy frekwencji wynoszącej 41,61%<sup>76</sup>.

Sondaże przeprowadzone wśród osób, które przystąpiły do głosowania, uwidoczniły pewną tendencję – popieranie określonych partii wpływało na decyzję podejmowaną przez głosującego. Zwolennicy partii konserwatywnych głosowali, co do zasady, przeciwko, a zwolennicy partii lewicowych – za inicjatywą. Co więcej, rozłam ten pogłębił się w porównaniu z wynikami badań z 1979 r., przeprowadzonymi po głosowaniu, mającym miejsce w tym samym roku, nad inicjatywą ludową w przedmiocie zwiększenia bezpieczeństwa eksploataowania elektrowni atomowych<sup>77</sup>.

Następne ze znaczących głosowań w przedmiocie energii atomowej odbyło się w 1990 r. Zostały wtedy poddane pod ocenę obywateli dwa projekty zgłoszone przez komitety popierane przez Socjaldemokratyczną Partię Szwajcarii – pierwszy mający na celu stopniowe zaprzestanie korzystania z energii atomowej, a drugi proponujący zaprzestanie budowy nowych elektrowni nuklearnych. Pierwsza z inicjatyw została odrzucona – głosowało za nią jedynie 47,1% osób, które przystąpiły do głosowania (przy frekwencji wynoszącej 40,41%). Druga z nich została przyjęta, mimo iż Zgromadzenie Federalne i Rada Federalna rekomendowały jej odrzucenie<sup>78</sup>. Inicjatywę tę poparło 54,5% obywateli oraz 17 kantonów mających pełen głos i 5 kantonów mających połowę głosu<sup>79</sup> (przy frekwencji wynoszącej 40,43%).

Badania przeprowadzone po głosowaniu w 1990 r. wskazują, iż inicjatywy proekologiczne cieszą się poparciem tzw. partii zielonych, partii lewico-

---

<sup>75</sup> *Votation populaire du 23 septembre 1984*, <http://www.admin.ch/ch/f//pore/va/19840923/index.html> (04.02.2012).

<sup>76</sup> *Votation no 322. Tableau récapitulatif*, <http://www.admin.ch/ch/f//pore/va/19840923/det322.html> (4.02.2012).

<sup>77</sup> *Analyse VOX de votations fédérales du 23 septembre 1984*, Institut de recherche Bureau de Berne, Université de Berne Institut de science politique, Décembre 1984 Publication No 23.

<sup>78</sup> *Votation populaire du 23 septembre 1990*, <http://www.admin.ch/ch/f//pore/va/19900923/index.html> (8.02.2012).

<sup>79</sup> Zgodnie z art. 142 § 4 Konstytucji federalnej Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden and Appenzell Innerrhoden mają połowę głosu kantonowego, co ma znaczenie dla ustalania większości głosów kantonów w tzw. podwójnym głosowaniu.



wych, młodzieży oraz studentów, natomiast przeciwko głosowały konserwatywne oraz osoby starsze<sup>80</sup>. Komitety wnoszące o przeprowadzenie tych inicjatyw w kampanii promującej je starały się przekonać społeczeństwo o niebezpieczeństwie wiążącym się z wytwarzaniem energii atomowej (podając za przykład elektrownię w Czarnobylu) i składowaniem odpadów. Rada Federalna oraz Zgromadzenie Federalne rekomendowały jednak głosowanie przeciwko – ich zdaniem zrezygnowanie z rozwoju korzystania z energii atomowej doprowadziłoby do pozbawienia Szwajcarii samowystarczalności w tym zakresie<sup>81</sup>.

Z początkiem lat 70. również ruchy o poglądach konserwatywnych zaczęły coraz częściej korzystać z instytucji inicjatywy ludowej. Zaczęła być ona stosowana głównie w celu przeciwstawienia się rosnącej liczbie imigrantów przyjeżdżających do Szwajcarii<sup>82</sup>. Pierwsza z inicjatyw w tym przedmiocie – przeciwko napływowi imigrantów – została zgłoszona przez zuryską Partię Demokratyczną w 1964 r., jednak 5 dni po tym, jak parlament zarekomendował jej odrzucenie w głosowaniu powszechnym, została wycofana<sup>83</sup>.

Kolejną z inicjatyw była inicjatywa ludowa przeciwko, jak wskazywał jej tytuł, zajmowaniu Szwajcarii przez obcokrajowców. Została ona odrzucona w 1970 r. stosunkowo niewielką liczbą głosów (46% głosujących opowiedziało się „za”, przy wysokiej frekwencji uprawnionych do głosowania wynoszącej 74,72%)<sup>84</sup>.

W 1974 r. kolejna inicjatywa ludowa, mająca za swój przedmiot zapobiegnięcie zaludnieniu Szwajcarii przez napływających obcokrajowców, zawnioskowana przez Komitet inicjatywy ludowej l'Action nationale contre l'emprise (grupę o skrajnie konserwatywnych poglądach, która została utworzona przez Szwajcarską Partię Demokratów), została odrzucona przez

---

<sup>80</sup> *Analyse VOX des votations fédérales du 23 septembre 1990*, Université de Zurich Institut de science politique, Institut de recherche Bureau de Berne, Avril 1991 Publication No 40.

<sup>81</sup> *Votation populaire du 23 septembre 1990. Explications du Conseil federal* (broшура informacyjna Rady Federalnej).

<sup>82</sup> W. Linder, *Direct Democracy...*, s. 111.

<sup>83</sup> *Initiative populaire 'contre la pénétration étrangère'*, <http://www.admin.ch/ch/f//pore/vi/vis89.html> (3.02.2012).

<sup>84</sup> *Votation no 220. Tableau récapitulatif*, <http://www.admin.ch/ch/f/pore/va/19700607/det220.html> (3.02.2012).

społeczeństwo. Przeciwno niej opowiedziało się 65,8% głosujących, przy wysokiej frekwencji wynoszącej 70,33%<sup>85</sup>.

W 1977 r. Mouvement national d'action républicaine et sociale, ruch utworzony przez Jamesa Schwarzenbacha po jego odejściu z l'Action National, zawnioskował o głosowanie w przedmiocie czwartej inicjatywy przeciwko napływowi obcokrajowców. Ona również została odrzucona – przeciwko niej opowiedziało się 70,5% głosujących, przy frekwencji wynoszącej 45,2%<sup>86</sup>. L'Action National doprowadziła do poddania pod głosowanie w 1977 r. (równolegle z inicjatywą ludową ww. ruchu narodowego) inicjatywy ludowej w przedmiocie zmniejszenia liczby naturalizacji przeprowadzanych każdego roku w Konfederacji Szwajcarskiej. Ten projekt nowelizacji Konstytucji został odrzucony przez społeczeństwo – przeciwko głosowało 66,2% osób, które przystąpiły do głosowania, a frekwencja wyniosła 45,22%<sup>87</sup>. W 1988 r., za sprawą wspomnianej l'Action National, poddano pod głosowanie inicjatywę ludową w przedmiocie ograniczenia napływu imigrantów. Inicjatywa ta została poparta jedynie przez 32,7% głosujących, przy frekwencji wynoszącej 52,7%<sup>88</sup>.

Mimo iż inicjatywy ludowe mające na celu przeciwdziałanie rosnącej liczbie imigrantów na terytorium szwajcarskim nie spotykały się z uznaniem, to dzięki propagowaniu swoich poglądów za pomocą instytucji inicjatywy ludowej parlamentarzysty – m.in. ze Szwajcarskiej Partii Demokratycznej, która współpracowała z ruchami będącymi inicjatorami głosowań – mogli liczyć na sukces polityczny. Niemniej w chwili, gdy Szwajcarska Partia Ludowa w latach 90. również stała się gorącym orędownikiem idei antyimigracyjnych, skupiła ona głosy wyborców kumulowane uprzednio przez demokratów<sup>89</sup>.

---

<sup>85</sup> *Votation populaire du 20 octobre 1974*, <http://www.admin.ch/ch/f/pore/va/19741020/index.html> (3.02.2012).

<sup>86</sup> *Votation no 265. Tableau récapitulatif*, <http://www.admin.ch/ch/f/pore/va/19770313/det265.html> (3.02.2012).

<sup>87</sup> *Votation populaire du 13 mars 1977*, <http://www.admin.ch/ch/f/pore/va/19770313/index.html> (3.02.2012).

<sup>88</sup> *Analyse VOX de votations fédérales du 4 décembre 1988*, Université de Berne Institut de science politique, Institut de recherche Bureau de Berne, Juin 1989 · Publication No 36.

<sup>89</sup> W. Linder, *Swiss Democracy. Possible...*, s. 109 i 215.

Partia ta obecnie wiezie prym w wykorzystywaniu inicjatyw ludowych w celu zabiegania o społeczne poparcie, co przejawia się w liczbie wnioskowanych przez ludowców inicjatyw ludowych o tematyce antyimigracyjnej, które są poddawane pod głosowanie. Co ciekawe, inicjatywy przez nią wnioskowane, mimo że kontrowersyjne, spotykają się co do zasady z pozytywnym przyjęciem, a sama partia od 2003 r. wygrywa wybory do Zgromadzenia Federalnego. Wykorzystuje ona nieprzychylność szwajcarskiego społeczeństwa w stosunku do obcokrajowców, podsycając nastroje poprzez przytaczanie wybranych danych na temat imigrantów zamieszkujących Konfederację Szwajcarską. Partia ta m.in. podkreśla, że odsetek obcokrajowców wynosi już prawie 22% ludności zamieszkującej Konfederację Szwajcarską, a wraz z jego wzrostem zwiększa się poziom przestępczości, o czym statystyki wskazujące na przewagę obcokrajowców wśród osób skazanych i przebywających w szwajcarskich więzieniach<sup>90</sup>.

W tym kontekście warto wskazać na jedną z bardziej znaczących inicjatyw ludowych poddaną pod głosowanie w ostatnich latach – inicjatywę w przedmiocie zakazu budowy minaretów. Przygotowana przez Komitet przeciwko budowie minaretów – składający się z przedstawicieli skrajnie prawicowych partii politycznych o konserwatywnych poglądach, tj. parlamentarzystów Szwajcarskiej Partii Ludowej oraz dwóch przedstawicieli Federalnej Unii Demokratycznej<sup>91</sup> – została poddana pod głosowanie w 2009 r. Mimo rekomendacji Zgromadzenia Federalnego i Rady Federalnej odrzucenia inicjatywy w głosowaniu (podkreślano jej sprzeczność z prawami człowieka i wolnościami zapisanymi w Konstytucji federalnej<sup>92</sup>) nowelizacja została przyjęta przez 57,5% głosujących, przy frekwencji wynoszącej 53,8%<sup>93</sup>. Należy zwrócić uwagę na symboliczny wymiar tej inicjatywy ludowej –

<sup>90</sup> Broszura *Oui a l'initiative populaire pour le renvoi des etrangeres criminels (initiative sur le renvoi)*, wydana przez Szwajcarską Partię Ludową, [www.initiative-pour-le-renvoi.ch](http://www.initiative-pour-le-renvoi.ch) (25.02.2011). Dane statystyczne za Office federal de la statistique.

<sup>91</sup> *Comité d'initiative*, <http://www.minarette.ch/f/referate-und-artikel/comitato-dinziativa/index.html> (8.02.2012).

<sup>92</sup> *Votation populaire du 29 novembre 2009. Explications du Conseil federal* (broszura informacyjna Rady Federalnej).

<sup>93</sup> *Initiative populaire „contre la construction de minarets”. Votation fédérale du 29 novembre 2009*, <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/fr/home/dokumentation/abstimmungen/2009-11-29.html> (8.02.2012).

w chwili poddania jej pod głosowanie w całej Konfederacji Szwajcarskiej znajdowały się jedynie cztery minarety<sup>94</sup>.

Szerokim echem, także na arenie międzynarodowej, odbiło się głosowanie przeprowadzone pod koniec 2010 r. nad inicjatywą ludową wnioskowaną przez komitet zawiązany przez Szwajcarską Partię Ludową. 52,91% obywateli, przy frekwencji wynoszącej 52,9%, poparło projekt zakładający, iż obcokrajowcy mieszkający w Szwajcarii po popełnieniu jednego z przestępstw wymienionych w tekście inicjatywy ludowej będą automatycznie tracili prawo przebywania na terytorium szwajcarskim i będą wydalani do kraju ojczystego<sup>95</sup>. Co istotne, Zgromadzenie Federalne opracowało projekt konkurencyjny, przyjmując analogiczną ideę, ale sam projekt parlamentarny opracowany został w poszanowaniu dla prawa unijnego i prawa międzynarodowego – nie przewidywał automatycznego wydalenia obcokrajowców i doprecyzowywał rodzaje przestępstw, po popełnieniu których obcokrajowiec byłby wydalany. Szwajcarzy poparli jednak projekt przedstawiony przez Szwajcarską Partię Ludową.

Należy zaznaczyć, że w związku ze sprawnym i zgodnym z prawem międzynarodowym funkcjonowaniem poprzedniej procedury wydalenia obcokrajowców ani parlament, ani rząd Szwajcarii nie zamierzali wprowadzać w tym zakresie nowelizacji. Zaproponowany projekt Zgromadzenia Federalnego został stworzony, jak powszechnie przyjęły media, w obawie przed potencjalnym powodzeniem projektu Szwajcarskiej Partii Ludowej, który, jak wspomniano powyżej, budził zastrzeżenia co do zgodności z prawem międzynarodowym<sup>96</sup>. Warto podkreślić, ta inicjatywa ludowa ma historyczny wymiar nie tylko ze względu na swój kontrowersyjny przedmiot, ale także dlatego, że jest pierwszą inicjatywą dotyczącą spraw zagranicznych, która została przyjęta przez społeczeństwo<sup>97</sup>.

---

<sup>94</sup> *Votation populaire du 29 novembre 2009. Explications du Conseil federal* (broшура informacyjna Rady Federalnej).

<sup>95</sup> *Analyse VOX de la votation federale du 28. Novembre 2010*, Université de Berne Institut de science politique.

<sup>96</sup> *«Initiative sur le renvoi»: direction choisie par le Conseil fédéral*, <http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=21986> (8.02.2012).

<sup>97</sup> *Analyse VOX de la votation federale du 28. Novembre 2010*, Université de Berne Institut de science politique.

Obecnie Szwajcarska Partia Ludowa zbiera podpisy pod wnioskiem o przeprowadzenie głosowania nad projektem nowelizacji Konstytucji federalnej, mającym na celu zatrzymanie masowej imigracji do Konfederacji Szwajcarskiej<sup>98</sup>. Co znamienne dla tej partii, hasła przekonujące do składania podpisów mają charakter populistyczny. Wraz ze zwiększoną kontrolą napływu imigrantów miałyby zmniejszyć się odsetek obcokrajowców przestępców, miałyby też zmniejszyć się nieproporcjonalnie wysoka liczba obcokrajowców w szwajcarskich szkołach, a sami Szwajcarzy mogliby przestać być „obcymi” we własnym kraju<sup>99</sup>.

## V.

Inicjatywa ludowa, w odróżnieniu od referendum fakultatywnego, które ma charakter niweczący działania legislacyjne Zgromadzenia Federalnego, uważana jest za instrument kształtujący ustawodawstwo<sup>100</sup>. Co więcej, kształtujący ustawodawstwo właśnie na przekór woli parlamentu czy rządu. Nawet jeśli zdecydowana większość inicjatywy kończy się niepowodzeniem, nie można zapominać o ich pozostałych skutkach. Możliwość wzbudzenia dyskusji społecznej na określone tematy, często dotyczące praw mniejszości czy niepopularnych kwestii, jest nie do przecenienia.

Inicjatywa ludowa proponująca częściową nowelizację Konstytucji Federalnej jest często stosowana. Zauważyć jednak należy, co doskonale ilustrują przykłady głosowań nad inicjatywami ludowymi przedstawione powyżej, nie za każdym razem wystąpienie z inicjatywą kończy się poddaniem jej pod głosowanie. Oczywiście niektóre projekty nie są w ogóle dopuszczane do głosowania, gdyż nie spełniają określonych prawem wymogów. Aż jedna trzecia inicjatyw jest wycofywana, co często jest rezultatem opracowania przez Zgromadzenie Federalne konkurencyjnego projektu nowelizacji Konstytucji, który to projekt również spotyka się z poparciem podmiotu optującego za przeprowadzeniem inicjatywy<sup>101</sup>. Na częste stosowanie inicjatywy

---

<sup>98</sup> *Initiative populaire fédérale*, <http://www.immigration-massive-stop.ch> (8.02.2012).

<sup>99</sup> *Ibidem*.

<sup>100</sup> W. Linder, *Swiss Democracy. Possible...*, s. 103.

<sup>101</sup> *Ibidem*, s. 102.

nie ma wpływu fakt, że stosunkowo rzadko poddanie projektu pod głosowanie zwieńczone jest sukcesem – jedynie ok. 10% projektów dopuszczonych do głosowania jest akceptowanych przez społeczeństwo<sup>102</sup>.

Obserwując skutki, często nie tylko prawne, ale i polityczne, zastosowania inicjatywy ludowej, można stwierdzić, że sama możliwość nowelizacji Konstytucji federalnej nie zawsze jest celem samym w sobie. Wolf Linder, profesor nauk politycznych Uniwersytetu w Bernie, scharakteryzował potencjalne korzyści, jakie niesie za sobą nawet przegrana w głosowaniu<sup>103</sup>, a które zdają się wyjaśniać, dlaczego mimo znaczącej liczby porażek w samym głosowaniu nad projektem partii polityczne, jak i inne grupy interesu, nadal korzystają z tej instytucji. Zdarza się, że przedstawienie propozycji nowelizacji Konstytucji Federalnej, nawet jeśli nie zakończy się jej poparciem przez społeczeństwo, staje się doskonałym forum do dyskusji i negocjacji między podmiotem wnoszącym inicjatywę a przedstawicielami władz. Sukcesem samym w sobie może być także zwrócenie uwagi parlamentarzystów na dany problem. Jeśli Zgromadzenie Federalne zgodzi się z założeniami projektu inicjatywy i przygotowuje własny projekt konkurencyjny (który, jako projekt zaproponowany przez parlament, ma większe szanse na uzyskanie poparcia społeczeństwa), wycofania projektu pierwotnego czy też jego przegranej w głosowaniu nie można uznać za porażkę<sup>104</sup>. Projekt opracowany przez Zgromadzenie Federalne często jest mniej radykalny, a tym samym może zjednać sobie większą liczbę zwolenników. Zdarza się także, że parlament nie przygotowuje projektu konkurencyjnego, ale rozpocznie samodzielne prace nad danym zagadnieniem i dopiero w dalszej lub bliższej przyszłości rozpocznie proces legislacyjny w odpowiedzi na postulaty danego podmiotu, jak miało to miejsce na przykład w zakresie regulacji praw pracowniczych.

Grupy radykalne wykorzystują także inicjatywę ludową jako środek komunikacji z obywatelami w celu zaprezentowania swoich poglądów. Niekoniecznie starają się one formułować projekty inicjatyw czy też wskazywać kierunki nowelizacji Konstytucji w sposób umiarkowany, pozwalający na ich powszechne poparcie i akceptację. Celem samym w sobie może być w takich przypadkach jedynie wywołanie dyskusji w społeczeństwie, zwrócenie uwagi na okre-

---

<sup>102</sup> Ibidem, s. 102 i 107.

<sup>103</sup> Ibidem, s. 108.

<sup>104</sup> Ibidem.

ślony problem. Najczęściej w takich przypadkach osoby wnoszące projekt pod głosowanie mają świadomość wysokie prawdopodobieństwa przegranej<sup>105</sup>.

Skorzystanie z inicjatywy ludowej może być również wyrazem sprzeciwu partii opozycyjnych wobec polityki prowadzonej przez partie rządowe i samą Radę Federalną. Partie mniejszościowe, mimo iż nie są w stanie przegłosować projektu ustawy w parlamencie, mogą zdecydowanie podołać wymagowi zgromadzenia 100 000 podpisów pod wnioskiem o rozpisanie głosowania nad inicjatywą ludową i tym sposobem spróbować przeforsować projekt przy udziale społeczeństwa lub też po prostu zademonstrować swoje przekonania<sup>106</sup>.

Jednak okoliczność, że ten instrument demokracji bezpośredniej tak dalece angażuje społeczeństwo, powoduje, iż obywatele zwracają uwagę nie tylko na poglądy danych partii politycznych, ale także na same partie. Jest to doskonały sposób na zaistnienie w opinii społecznej, co w dłuższej perspektywie może przynieść sukces wyborczy<sup>107</sup>. Przykładem takiego sukcesu, jak zaprezentowano to powyżej, jest wzrost poparcia dla partii zajmujących się problemami i ekologii, a szczególnie w ostatnich latach – partii reprezentujących poglądy konserwatywne i ksenofobiczne. Szwajcarska Partia Ludowa jest doskonałym przykładem tego, jak wykorzystując nastroje społeczne, można odnieść sukces zarówno w przeforsowaniu kontrowersyjnego ustawodawstwa, jak i następnie w wyborach parlamentarnych. W przypadku tej partii szczególnie widoczna jest bowiem zależność pomiędzy zgłaszaniem inicjatyw oraz terminami kolejnych wyborów parlamentarnych, które, jak wspomniano wcześniej, Szwajcarska Partia Ludowa wygrywa od 2003 r.

Inicjatywa ludowa pozostaje więc instrumentem demokracji bezpośredniej, cieszącym się niemalejącym zainteresowaniem.

---

<sup>105</sup> Ibidem.

<sup>106</sup> Ibidem, s. 107–108.

<sup>107</sup> Ibidem, s. 108.